

Teorias de Administração Escolar em Querino Ribeiro e Lourenço Filho: raízes e processos de constituição de modelos teóricos¹

Theories of School Administration in Querino Ribeiro and Lourenço Filho: roots and constitution processes of theoretical models

Teorías de Administración Escolar en Querino Ribeiro y Lourenço Filho: raíces y procesos de constitución de modelos teóricos

DJEISSOM SILVA RIBEIRO
LOURDES MARCELINO MACHADO

Resumo: O artigo identifica traços das teorias de Administração Escolar produzidas por Querino Ribeiro e Lourenço Filho, mediante análise de seus respectivos livros, *Ensaio de uma teoria da administração escolar* e *Organização e administração escolar*. A bibliografia, citada pelos dois autores, permitiu identificar raízes e processos de constituição de modelos teóricos, como o racional-burocrático, o de sistema social e o sócio-intervencionista. O conceito de funcionamento díptico e a perspectiva sociológica das escolas embasaram a investigação das condições e processos de produção das teorias. A análise de conteúdo possibilitou um panorama da evolução do conhecimento sobre Administração Escolar no Brasil durante o período 1930-1963.

Palavras-chave: administração escolar; modelos teóricos; processos de constituição de teorias; pensamento administrativo brasileiro.

Abstract: The article identifies aspects of the theories of school administration produced in Brazil by Querino Ribeiro and Lourenço Filho, based on the analysis of their respective books, *Ensaio de uma teoria da administração escolar* and *Organização e administração escolar*. The bibliography, cited by both authors, permitted to identify roots and constitution processes of theoretical models, such as the rational-bureaucratic, the social system, and the social-interventionist. The concept of the dual functioning mode and the sociological perspective of schools offered the analytical elements for the examination of the production conditions and processes of the theories. Content analysis made it possible a general overview of the evolution of the knowledge base of school administration in Brazil in the 1930-1963 period.

Keywords: school administration; theoretical models; theoretical constitution processes; Brazilian administrative thought.

Resumen: El artículo identifica trazos de las teorías de Administración Escolar producidas en Brasil por Querino Ribeiro y Lourenço Filho, mediante el análisis de sus respectivos libros, *Ensaio de uma teoria da administração escolar* y *Organização e administração escolar*. La bibliografía, citada por los dos autores, ha permitido identificar raíces y procesos de constitución de modelos teóricos, entre ellos el racional-burocrático, el de sistema social y el socio-intervencionista. El concepto de funcionamiento díptico y la perspectiva sociológica de las escuelas fundamentaron la investigación de las condiciones y los procesos de producción de las teorías. El análisis de contenido ha permitido un panorama de la evolución del conocimiento en el campo de la Administración Escolar en Brasil en el período de 1930 hasta 1963.

Palabras clave: administración escolar; modelos teóricos; procesos de constitución de teorias; pensamiento administrativo brasileño.

INTRODUÇÃO: OBJETIVO E MODELO ANALÍTICO

O objetivo deste trabalho é identificar raízes conceituais e traços característicos das teorias de Administração Escolar produzidas no Brasil por José Querino Ribeiro e Manoel Bergström Lourenço Filho. As fontes utilizadas para o estudo da contribuição dos dois autores são seus livros, respectivamente, *Ensaio de uma teoria da administração escolar* (1952) e *Organização e administração escolar* (1963).

O recorte histórico da análise situa-se na década de 1930 e 1963, ano da publicação da primeira edição do referido livro de Lourenço Filho. São desse período as principais referências bibliográficas citadas pelos dois autores brasileiros nos dois livros analisados, em particular as obras de autoria de Ellwood Cubberley (1931), Jesse Sears (1950) e Arthur Moehlman (1951), da área de Administração Escolar, e de Luther Gulick e Lyndall Urwick (1937) e de Urwick (1947), do campo da Teoria das Organizações e da Ciência da Administração. O exame da natureza específica das teorias encontradas nessas obras, mediante a aplicação de modelos teóricos² utilizados no estudo das organizações humanas, permitiu identificar traços definidores da evolução do conhecimento em Administração Escolar no Brasil, durante o período citado.

Para possibilitar a análise das raízes conceituais e processos de construção de teorias de organização e administração escolar no Brasil, utilizamos a definição de modelo teórico apresentada por Licínio Lima, cuja revisão de literatura abrange parte das teorias produzidas no Brasil:³

Um entendimento possível da designação “modelos de gestão escolar” passa por considerá-los como modelos teóricos, como corpos de grandes princípios, de orientações genéricas e de perspectivas em torno da administração do sistema escolar e da organização e gestão das escolas. Enquanto modelos teóricos eles assumem um caráter geral e potencial, não necessariamente dependentes da ação e das práticas organizacionais efetivamente realizadas e abrindo, de resto, um leque mais ou menos vasto de opções concretas e congruentes em referência às perspectivas e orientações que encerram (LIMA, 1996, p. 17).

¹ Este artigo apresenta, de forma sucinta, discussão elaborada em tese de doutoramento, que tem o mesmo título, defendida em 22 de fevereiro de 2006, pelo autor do mesmo, sob orientação da co-autora do artigo. A tese representa a continuidade e aprofundamento do estudo dos modelos teóricos explicativos, assim como da teoria elaborada pelos dois autores brasileiros referidos, realizado em dissertação de mestrado intitulada *Para uma teoria da administração escolar no Brasil: existe um modelo teórico?* A elaboração da tese contou com apoio financeiro da CAPES, através de Bolsas no País e no Exterior, e do CNPq.

² Os modelos teóricos explicativos são construções analíticas apresentadas por Lima (1992, 1996, 1998, 2001), com base na tipologia de modelos heurísticos elaborada por Ellström (1983 e 1984) e no trabalho teórico desenvolvido por Thompson (1967).

³ Nesse volume encontram-se, como referências bibliográficas, os livros de Paro (1995) e Silva Jr. (1990). Em Lima (1998), utilizado como referência teórica da pesquisa que deu origem a este artigo, a análise de teorias produzidas no Brasil inclui, entre outros, os livros de Alonso (1976), Félix (1989) e Sander (1984).

Lima (2001) apresenta quatro modelos teóricos enraizados na tipologia analítica de Ellström (1983 e 1984): racional-burocrático, de sistema social, político e anárquico. Lima menciona ainda dois modelos originados da fusão entre o racional-burocrático e o de sistema social – modelo sócio-intervencionista; e entre o político e o anárquico – modelo político-interacionista.

Lima destaca o caráter complementar, mais do que alternativo, das dimensões da tipologia analítica de Ellström: “[...] *verdade* (dimensão racional), *confiança* (dimensão social), *poder* (dimensão política) e *absurdez* (dimensão anárquica)”. Segundo a tipologia de Ellström, historicamente influenciada por Thompson (1967), dois conjuntos de elementos permitem visualizar a estrutura de cada um dos quatro: “[...] objetivos e preferências organizacionais, por um lado, e os processos e as tecnologias organizacionais, por outro [...]” (LIMA, 1998, p. 65-66). Em relação a cada um desses conjuntos de elementos são consideradas duas variáveis: “[...] clareza e consenso partilhado *versus* falta de clareza e/ou desacordo ou conflito em relação ao primeiro conjunto; e transparência/clareza *versus* ambigüidade/falta de clareza em relação ao segundo conjunto de elementos” (LIMA, 1998, p. 65-66).

O modelo de sistema social e o político são mistos, no sentido de que suas estruturas combinam distintos elementos da tipologia de Ellström. O primeiro apresenta objetivos e preferências organizacionais claros e consensuais e adota processos e tecnologias organizacionais ambíguos e incertos. O segundo tem objetivos e preferências organizacionais incertos e conflitantes, ao lado de processos e tecnologias organizacionais claros e consensuais (LIMA, 1998).

O modelo anárquico, extremo oposto do modelo racional-burocrático, apresenta objetivos e preferências organizacionais incertos e conflitantes e processos e tecnologias organizacionais ambíguos e não claros. Sua dimensão de absurdez traz a imagem daquilo que não seria compreensível ou plausível na organização e na realidade administrativa, uma vez que, na maioria dos casos, os elementos do modelo racional-burocrático fazem prevalecer, entre outros princípios, a formalidade e a uniformidade (LIMA, 1998).

Nesse mesmo contexto de elaboração conceitual e com propriedades analíticas ligadas à pluralidade de abordagens, apresenta-se o “modo de funcionamento díptico da escola como organização”.⁴ Esse modo de análise da organização escolar leva em consideração os dois modelos teóricos opostos de Ellström, utilizados por Lima (1992; 1998; 2001): o racional-burocrático e o anárquico ou de anarquia

⁴ “Díptico” no sentido em que é *dobrado em dois* a partir de um *eixo* constituído pelo plano da acção e por referência ao plano das orientações para a acção, ora exibindo mais um lado, ou face (por exemplo a face burocrática racional, ou de sistema social), ou outra face (a metaforicamente representada como anárquica, ou ainda aquelas mais associadas aos modelos políticos, ou culturais e subjetivos), ora ainda apresentando as duas faces em simultâneo, ainda que em graus variados de abertura ou de fechamento, ou de presença/ausência face ao observador (LIMA, 2001, p. 47).

organizada. A pluralidade de seus elementos permite fazer uma interpretação multidimensional das realidades organizacionais, já que

[...] a acção organizacional ora apresentará um modo de funcionamento [...] *conjuntivo*, ora apresentará um modo de funcionamento *disjuntivo*. [...] na escola [...] ora se ligam objetivos, estruturas, recursos e atividades e se é *fiel* às normas burocráticas, ora se promove a sua separação e se produzem regras alternativas; ora se respeita a conexão normativa, ora se rompe com ela e se promove a desconexão *de facto* (LIMA, 2001, p. 46-47).

Lima (*apud* RIBEIRO, 2005) acrescenta que a análise da estrutura díptica compreende não apenas dois modos de funcionamento, mas dois pólos para os quais podem tender as organizações. No díptico, linguagem figurativa que deriva das artes plásticas, a prerrogativa para o pólo positivo é da burocracia racional, representando a imagem mais comum em termos de realidade organizacional. O pólo negativo, por questões históricas, é representado pela imagem da anarquia organizada, enquanto metáfora recente e com poucos estudos a respeito (LIMA *apud* RIBEIRO, 2005).

Esses conceitos mostraram-se relevantes para este estudo, uma vez que a existência de dois pólos e a possibilidade de múltiplas interpretações a partir dessa dualidade permitiu a análise de teorias interdisciplinares como as de Ribeiro (1952), Lourenço Filho (1963), Moehlman (1951) e Sears (1950), entre outros estudiosos. Para a análise qualitativa das contribuições teóricas desses autores, um dos principais elementos metodológicos utilizados neste estudo é a relação existente entre os “processos de produção” e as “condições de produção” das teorias, advindos da análise de conteúdo (BARDIN, 1977).

Com esses antecedentes conceituais e metodológicos, passamos a analisar as raízes e traços característicos das teorias expostas nas obras pioneiras de Querino Ribeiro e Lourenço Filho sobre a organização e administração escolar no Brasil.

QUERINO RIBEIRO E SEU ENSAIO DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

O exame da evolução histórica do pensamento administrativo na educação brasileira revela que, ao longo do período colonial e na Primeira República havia poucos estudos e reduzida sistematização de conhecimentos e práticas em matéria de organização e administração do ensino no Brasil (SANDER, 1982; 1995). Com o lançamento de seu *Ensaio de uma teoria da administração escolar*, em 1952, Ribeiro surge como um pioneiro neste campo de estudo. Sua obra revela duas preocupações centrais: delimitar o campo de estudo e elaborar uma teoria de Administração Escolar (RIBEIRO, 1952, p. 7).

Seus referenciais teóricos têm origem nas Ciências Sociais e revelam sua preocupação com a construção de uma concepção de educação embasada em diferentes

contribuições científicas. Com essa orientação, ele tenta superar os enfoques conceituais vigentes na época, que se aproximavam de um modelo teórico com limitadas contribuições disciplinares. A interdisciplinaridade é, na realidade, uma característica peculiar dos esforços teóricos dos chamados “pioneiros da Administração Escolar” no Brasil, que incluem, entre outros autores além de Querino Ribeiro, Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Antonio Carneiro Leão. A formulação de suas teorias se insere no contexto intelectual próprio dos avanços científicos das primeiras décadas do século XX e suas implicações para o estudo da educação e da sociedade.

Por causa da estreita relação entre a estrutura formal da sociedade e a estrutura formal da escola, as características tradicionais da organização escolar vigente na época guardavam relação com a lógica racional-burocrática dominante nas organizações sociais. Para superar as limitações desse modelo, os pioneiros procuraram formular novos conceitos de escolarização e de administração da educação. Além da preocupação com a eficácia do processo de ensino e aprendizagem, tinham consciência da importância da utilização eficiente dos recursos financeiros do Estado para a consecução dos objetivos educacionais e sociais da escola.

Ribeiro (1952) divide “os processos da Administração Escolar” em três fases distintas, mas complementares, para a realização da escolarização: antes (planejamento, previsão e organização), durante (comando e assistência à execução) e depois (medição). A adoção dessas fases e suas funções denota a influência inequívoca de Fayol (1916) no pensamento administrativo de Ribeiro, já evidenciada em trabalho publicado anteriormente (1938). A referência de Ribeiro à importância da questão da autoridade em relação à da responsabilidade, leva-nos a inferir que, numa estrutura linear e hierárquica, a centralização responde pelo ajuste burocrático. Ribeiro, no entanto, faz a ressalva de que não há centralização absoluta, como também há descentralização absoluta (RIBEIRO, 1952, p. 123). De qualquer forma, há abundante evidência empírica de que estruturas organizacionais mais flexíveis e menos hierárquicas acentuam a distribuição de responsabilidades e a descentralização administrativa.

Ribeiro (1952) considera que os progressos alcançados na organização e na administração do ensino e o aumento da responsabilidade da escola se devem, em parte, aos avanços científicos na Biologia, Psicologia e Sociologia. Essa característica organicista própria de uma etapa da história do pensamento administrativo brasileiro, importada de além-mar, não é exclusiva da obra de Ribeiro (1952); ela também está presente nas obras de outros autores brasileiros da época, como Anísio Teixeira (1962) e Lourenço Filho (1963). Infere-se de suas afirmações que um dos fundamentos do modelo racional-burocrático adotado no Brasil está na utilização de uma determinada concepção de ciência, associada à amplitude e complexidade que assumia, naquele momento, o empreendimento educacional.

Referindo-se às condições e processos de produção de sua teoria de Administração Escolar, Ribeiro afirma:

[...] A especialização de um ramo da Pedagogia, sob a denominação de Administração Escolar, é uma criação americana. Foi nos Estados Unidos que ela começou a ser sistematizada por Cubberley, da Universidade de Stanford, no começo deste século. Conta ele mesmo que, partindo de diversas publicações feitas sob diferentes títulos, [...], foi, através de inúmeras dificuldades, organizando paulatinamente seus cursos, até passar da fase que denominou “dos relatórios de experiências pessoais bem sucedidas” (relatórios semelhantes aos que entre nós foram publicados por Anísio Teixeira a respeito de sua atuação como diretor de ensino no Distrito Federal [...]), para a formulação de “princípios do que se deveria fazer e porque o deveria” (RIBEIRO, 1952, p. 99).

Ribeiro (1952, p. 103) considera que no Brasil, no início da década de 1950, a Administração Escolar ainda não havia superado a fase dos relatórios a que se referia Cubberley duas décadas antes. A formulação do seu *Ensaio de uma teoria da administração escolar* visava superar essa etapa. Sua referência à obra de Cubberley (1931) é indicativa de que o autor norte-americano tenha influenciado seu esforço de delimitação inicial do campo de estudos da Administração Escolar, baseada em princípios científicos defendidos na Europa e nos Estados Unidos.

A análise de Ribeiro (1952) remete à construção de uma teoria fundamentada em amplas bases conceituais e princípios gerais. O autor utiliza referências teóricas de Taylor (1911) e, especialmente, de Fayol (1916), associando-as às abordagens⁵ utilizadas por Moehlman (1951) e Sears (1950). Moehlman (*apud* RIBEIRO, 1952, p. 68-69), citado na discussão sobre “Unidade dos processos de escolarização”, refere-se aos padrões e valores estabelecidos pelo grupo social, em determinado momento, convergindo e articulando os setores, de forma a alcançar seu objetivo de integração social. O princípio da “flexibilidade” que Ribeiro adota em sua obra diz respeito à natureza de constante mudança na educação em relação a duas interfaces: o dinamismo social e a instabilidade do comportamento dos alunos.

Os conceitos de processo educacional de Moehlman (1951), que estão presentes nas concepções de Ribeiro (1952), não estão inseridos no contexto específico da Administração Escolar. Eles estão mais associados com determinadas perspectivas norte-americanas de democracia. Na realidade, as concepções acerca da Administração Escolar sugerem uma estrutura mais restrita e enraizada na perspectiva racional-burocrática de organização e administração. As concepções educacionais de Moehlman (1951) estão ligadas à tradição filosófica

⁵ Considera-se que as teorias produzidas por Ribeiro (1938; 1952) e por Sears (1950) utilizam uma abordagem fayolista nas suas concepções de Administração Escolar, sem perder de vista elementos educacionais. Isso não significa classificá-las, necessariamente, como teorias fayolistas, como ocorreu com os trabalhos de Gulick e Urwick (1937) e Urwick (1947).

protagonizada por Dewey,⁶ que também influenciou o trabalho dos Pioneiros da Educação no Brasil e os pensadores da Escola Nova na década de 1930. Ribeiro (1952) também se baseia em inúmeros princípios da Escola Nova, como se pode inferir das repetidas referências a estudos publicados por M. B. Lourenço Filho sobre o assunto.⁷

Uma das implicações do conjunto das obras norte-americanas analisadas por Ribeiro (1952), em seu posicionamento teórico, é o caráter local e pragmático dessas obras, fato que o fez recorrer exaustivamente à perspectiva mais abrangente da teoria geral da administração (FAYOL, 1916), como referência teórica, já trabalhada por ele em estudo anterior.⁸ O estudo dos autores norte-americanos revela que eles recorreram pouco às bases teóricas da tradição dedutiva do direito administrativo romano que o Brasil herdou da Europa, especialmente de Portugal e da França. Os estudiosos norte-americanos, na realidade, se preocuparam em sistematizar seus estudos com base em problemas localizados, de acordo com a tradição jurídica e administrativa indutiva, própria do direito anglo-americano. Ou seja, desde os primórdios da era colonial, a organização do ensino no Brasil encontra seus fundamentos na tradição jurídica européia e, a partir da Segunda República, nos estudos gerais de administração, pois foram estes que ofereceram os elementos mais adequados à tradição política e cultural do Brasil (SANDER, 1982).

Mais importante que determinar o maior ou menor nível de influência dos autores norte-americanos na elaboração das teses de Ribeiro (1952), é caracterizar o contexto e as condições de sua produção teórica e a necessidade da delimitação dos contornos de uma teoria de Administração Escolar no Brasil. Na realidade, a constituição de uma teoria de Administração Escolar para o Brasil foi uma preocupação essencial de Ribeiro e que se reflete claramente na sua cátedra na Universidade de São Paulo.

Os referenciais teóricos daquele momento histórico certamente condicionaram o ensaio de Ribeiro (1952). Devido aos condicionamentos externos e ao

⁶ John Dewey, que foi professor de Anísio Teixeira na Universidade de Columbia, é um dos mais reconhecidos pensadores e reformadores educacionais norte-americanos e influenciou todo o pensamento filosófico e pedagógico do século XX. Junto com Charles Sanders Pierce e William James, fundou a escola filosófica do pragmatismo. Para muitos críticos, sua obra mais importante, traduzida para os principais idiomas do mundo, é *Democracy and education* (1916).

⁷ Por outro lado, cita-se Sears (1950) e Moehlman (1951), entre outros autores norte-americanos, cujas concepções na área da Administração Escolar, por mais tradicionais e aproximadas do modelo racional-burocrático que estejam, não interferem na concepção de educação democrática e humanista, que foge aos formalismos e racionalismos do modelo citado. Essa característica pode ter contribuído para a construção da teoria de Ribeiro (1952).

⁸ Refere-se aqui ao livro *Fayolismo na administração das escolas públicas*, publicado por Querino Ribeiro, em 1938.

sistema de ensino centralizado, hierarquizado e burocratizado vigente no Brasil de seu tempo, seria irreal pensar que a imagem de organização escolar que emerge de seus escritos pudesse saltar etapas evolutivas. Coube a Lourenço Filho (1963), amparado em desenvolvimentos científicos posteriores, uma elaboração mais extensa do quadro conceitual de Administração Escolar desenvolvido no país depois da II Guerra Mundial, como se verá mais adiante.

Ainda assim, o ensaio de Ribeiro (1952) é compreendido como um esforço teórico pioneiro no campo da Administração Escolar no Brasil. Mesmo limitado pelas condições de produção teórica de seu tempo, concebeu uma proposta teórica alicerçada em princípios gerais que se afastam de algumas concepções mecanicistas próprias do modelo máquina de organização vigente na época. Sua teoria tenta superar as concepções de “escola como máquina” e de “administração escolar como engrenagem”. As imagens próprias do modelo racional-burocrático e os elementos de seu universo conceitual, como a homogeneidade e a integralidade, perdem força na teoria de Ribeiro (1952). Seu reconhecimento da existência da “organização informal” enriquece sua proposta com elementos que não se coadunam com o modelo máquina. Um dos principais elementos que permite a aproximação das teorias de Administração Escolar ao modelo racional-burocrático – clareza de objetivos – muda de foco, uma vez que, embora essa clareza seja elemento intrínseco do processo administrativo, não o é do processo educacional como o concebe Ribeiro. Em resumo, se bem que a obra de Ribeiro seja fruto de seu tempo, ela incorpora elementos novos, iniciando um novo momento na evolução do pensamento administrativo na educação brasileira.

LOURENÇO FILHO E SUA CONCEPÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Lourenço Filho (1963), que lançou seu livro 11 anos depois da publicação do ensaio de Ribeiro (1952), já encontrou um cenário intelectual diferente, resultado do rápido avanço do conhecimento e do desenvolvimento de técnicas de pesquisa científica que modificaram as condições de produção acadêmica ao longo da década de 1950. As referências da administração científica (TAYLOR, 1911) e da administração industrial e geral (FAYOL, 1916) da Escola Clássica começam a ser questionadas no Brasil pela Teoria das Relações Humanas (MAYO, 1933) e outros desdobramentos científicos da Sociologia da Educação e da Teoria das Organizações,⁹ desenvolvidas décadas antes na Europa e nos Estados Unidos.

⁹ Esses dois campos de estudo, através da área de sua intersecção, permitem o reconhecimento das origens da Sociologia das Organizações Educativas, que é a abordagem predominante nos estudos de Lima (1992; 1998; 2001).

O posicionamento de Lourenço Filho no âmbito da Administração Pública brasileira retrata, em grande parte, o contexto e as condições de produção do seu livro, coincidindo com um momento de renovada efervescência intelectual no país. Suas concepções teóricas guardam relação com sua posição de administrador e reformador de sistemas de ensino e sua preocupação com a educação enquanto fenômeno social e bem público.

Na análise comparativa entre os dois grupos de teorias nos quais baseia seu livro, Lourenço Filho considera que o primeiro conjunto – Teorias Clássicas – dedicou-se ao estudo do “processo administrativo”, uma referência ao trabalho de Sears (1950), de orientação fayolista, e em linha com o desenvolvimento da “gestão científica”, de inspiração taylorista. Ele considera que o segundo conjunto de teorias – que ele denominou Teorias Novas – dedicou-se ao estudo do “comportamento administrativo” (SIMON, 1945) e das “relações humanas” (MAYO, 1933) na administração (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 45-46).

A sua análise do comportamento administrativo é uma de suas contribuições mais relevantes para o estudo da Administração Escolar no Brasil. Essa abordagem, alimentada pela sua predileção pelos temas da Psicologia Educacional, tornou-o um dos precursores do comportamentalismo nos estudos de administração do ensino no Brasil. Sua obra aponta caminhos e introduz um novo momento no estudo da Administração Escolar no país. Lourenço Filho argumenta que já não encontra respostas convincentes para os problemas educacionais nas Teorias Clássicas, devido a seu caráter eminentemente tecno-burocrático. Essa limitação leva-o a buscar elementos em outras fontes, como as teorias de March e Simon (1970), que se fundamentam na intersecção da Psicologia e da Sociologia Organizacional, para estudar a relação dinâmica entre o indivíduo e suas necessidades pessoais com a organização e suas expectativas institucionais. Essas denominadas Teorias Novas permitem avaliar o poder relativo da estrutura organizacional formal frente à potencialidade subjetiva da intervenção humana. Nesse sentido, ao abordar o aspecto subjetivo na função de dirigir e coordenar as atividades de grupo, Lourenço Filho (1963) cita Cubberley (1931), que enfatiza a importância de submeter a autoridade formal ou legal do dirigente a sua integração na organização, visando atender, simultaneamente, as aspirações individuais e as demandas organizacionais.

Ao analisar “As realidades da organização e administração escolar”, o autor se debruça sobre um dos objetivos principais da escola, que ele denomina “ajustamento social” (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 17). Dois importantes elementos apresentados, “esferas de responsabilidade” e “níveis de autoridade”, ligados à estrutura do processo administrativo na educação, permitem visualizar a imagem da estrutura formal da Administração Escolar, que estabelece limites distintos para a atuação dos profissionais da administração, com conseqüências diretas para as outras tarefas no âmbito da escola. Com esses elementos, a teoria de Administração Escolar de Lourenço Filho (1963) cria condições para o (re)conhecimento do modelo racional-burocrático no

ambiente organizacional, com crescentes adequações às expectativas subjetivas do profissional da administração, principalmente em relação ao estabelecimento de novos limites para a sua ação. Observa-se, assim, uma evolução paradigmática ao longo da história da Administração Escolar desse período em que os elementos próprios do modelo racional-burocrático cedem espaço para elementos característicos do modelo de sistema social.

No estudo da escola como organização, Lourenço Filho destaca a necessidade do planejamento, da estrutura burocrática e do controle da dinâmica organizacional como pressuposto de seu bom funcionamento. Destaca também a influência da estrutura da sociedade sobre a organização escolar, introduzindo a utilização da teoria de sistemas como instrumento analítico para o estudo da organização e da administração escolar. Finalmente, discute a importância estruturante do contexto legislativo para dirimir conflitos nas organizações educativas. Nesse sentido, uma das contribuições de Lourenço Filho ao estudo da organização e administração do ensino é precisamente a formalização da estrutura educacional e de seus procedimentos legais e administrativos.

Lourenço Filho (1963) tem uma visão do processo de especialização da administração semelhante a de Ribeiro (1952) e, por isso, ganha força a afirmação de que, no contexto de racionalidade e busca de eficiência, em oposição a uma educação não sistematizada, surge com nitidez a imagem do modelo racional-burocrático. Em relação à imagem desse modelo, no entanto, a teoria de Lourenço Filho (1963) representa um avanço, não somente pelos elementos do modelo sócio-intervencionista que adota, mas também porque aborda a questão do fluxo de informações no interior da organização escolar, enfatizando sua importância para a otimização do funcionamento organizacional, fato que sugere uma imagem de modelo racional-burocrático mais dinâmica e menos linear. Essa evolução está associada a utilização das chamadas Teorias Novas de administração, que oferecem elementos analíticos para uma avaliação mais compreensiva da organização e administração escolar e um instrumental mais efetivo para a solução de problemas no cotidiano da escola.

Ao avaliar “Os administradores escolares em ação”, em suas “atividades operativas e administrativas”,¹⁰ Lourenço Filho propõe a superação da perspectiva de “eficiência mecânica” adotada na administração industrial por um enfoque mais dinâmico e adequado às características próprias da organização e administração escolar (LOURENÇO FILHO, 1963, p. 58). Na realidade, a visão de Lourenço Filho (1963) em relação ao processo não-mecânico da administração escolar e às analogias biológicas, de natureza organicista, aponta para a superação dos elementos estáticos do modelo racional-burocrático em direção a um modelo de sistema social aberto.

¹⁰ O fato de utilizar a nomenclatura “Atividades operativas e administrativas” denota influência da teoria de Moehlman (1951).

ALGUMAS SEMELHANÇAS, ACIMA DAS DIFERENÇAS

Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) parecem concordar que a complexidade crescente da sociedade de sua época se deveu ao progresso econômico e social, fato que veio exigir mais e melhor educação formal. Essa exigência introduziu na organização escolar crescentes elementos da lógica racional-burocrática¹¹ imposta pelas demandas da Revolução Industrial. Ambos autores também abordam a questão da administração da educação pública. Nessa linha, suas teorias administrativas propõem objetivos organizacionais claros e consensuais, como forma de minimizar o desperdício de recursos públicos. As teorias de ambos autores associam a imagem do modelo racional-burocrático à adoção de uma estrutura bem definida, previamente planejada e racionalmente administrada para evitar a perda de eficiência no serviço público.

A obra de Gulick e Urwick (1937) sobre administração pública e o livro de Urwick (1947) sobre a ciência da administração contribuíram para a formulação dessas construções teóricas. Embora os dois seguidores ingleses de Fayol (1958) não tenham desenvolvido teorias de Administração Escolar, apresentaram valiosos elementos teóricos, posteriormente utilizados nesse campo de estudos por numerosos autores, incluindo Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963).

O momento histórico de produção das teorias de Gulick (1937) e Urwick (1947) revela uma dualidade entre arte e ciência, existente nos estudos de Administração Industrial e Geral,¹² que parece ter influenciado seus posicionamentos ao considerar a capacidade administrativa e de liderança como algo mais empírico do que teórico. A abordagem de Gulick (*apud* GULICK e URWICK, 1937) é apontada como uma das precursoras da Teoria das Organizações, em especial por considerar que o estabelecimento e aperfeiçoamento da estrutura organizacional é uma preocupação central desse novo campo de estudos.

Um dos pontos relevantes para esta análise é a possibilidade de identificar elementos do modelo racional-burocrático – como estrutura formal, princípios científicos e controle – e do modelo de sistema social, de natureza organicista, na

¹¹ Talvez as contribuições de Taylor e Fayol para esse progresso tenham sido maiores do que anteriormente se supunha. Um ponto de referência contrário à visão mais formal (burocrática) da organização escolar estaria formulado, inicialmente, em Teixeira (1962; 1968) quando o autor utiliza o termo “anarquia” num determinado sentido, para expressar uma forma peculiar de administração educacional menos formalizada. O contexto no qual surge essa conotação, publicada nos anos de 1960, mas com suas origens nos primeiros trabalhos do autor datados do final dos anos de 1920, parece ser menos complexo, em termos sociais e administrativos, do que aquele em que Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963) produzem suas teorias.

¹² Diferentemente de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), que consideram as teorias administrativas (Industrial e Geral) mais bem consolidadas, e questionam a delimitação do campo da Administração Escolar no Brasil.

abordagem e discussão do conceito de organização. O conjunto desses elementos pode ter influenciado de forma decisiva a construção teórica de Ribeiro (1952) e Lourenço Filho (1963), na medida em que sua utilização restringiu a predominância do modelo racional-burocrático em sua forma acabada, abrindo caminho para uma construção teórica interdisciplinar que vem caracterizar um momento de transição. A continuidade desse processo de desenvolvimento da Teoria Organizacional pode ser identificada na aproximação entre Administração Escolar e Ciências Sociais, a partir dos trabalhos dos “Intelectuais de Chicago”, no final dos anos de 1950. Estabeleceram-se, então, novas “condições de produção”, possibilitando novos “processos de produção”. Nesse percurso, os modelos matemáticos e os instrumentos de pesquisa empírica, já utilizados em outros campos do conhecimento, vieram apoiar os esforços de elaboração de modelos teóricos explicativos nas ciências humanas e na educação. É assim que, no desenvolvimento da Teoria Organizacional, merecem destaque os estudos dos processos de liderança, motivação e de tomada de decisão nas organizações que, a partir dos trabalhos de March e Simon, estabeleceram algumas das condições que levaram aos estudos dos modelos teóricos adotados na educação (MARCH *et alii*, 1972).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em todos os autores analisados neste ensaio, brasileiros e estrangeiros, parece haver consenso em torno da educação como fator dinâmico de unificação social. Todos eles também reconhecem o caráter evolutivo e multicultural da educação, o qual implica a necessidade de estudá-la numa perspectiva histórica e multidimensional. É assim que distintos enfoques e distintas teorias representam distintas formas de explicação – neste caso, dos fenômenos administrativos e organizacionais da educação – e distintas respostas para a solução dos problemas reais das organizações escolares.

A análise revelou a possibilidade de atribuir a autores como Moehlman (1951), Sears (1950) e Ribeiro (1952) a existência de um “pensamento administrativo” dentro do “pensamento educacional”, sendo este último mais amplo e com características essenciais distintas daquele. É assim que, nas obras desses autores, os conceitos de autonomia organizacional e democracia na educação escolarizada não se subordinam ao modelo racional-burocrático por eles adotado.¹³ O trabalho identificou “processos de produção” das teorias desenvolvidas nos Estados Unidos, destacando, num primeiro momento, a passagem da fase identificada como “relatórios

¹³ A teoria de Lourenço Filho (1963) apresenta características semelhantes. Sua construção teórica é portadora de elementos de outras teorias e, inclusive, de outras áreas, considerada representante de um momento histórico de transição no Brasil. Aliada à presença de elementos interdisciplinares, essa característica em Lourenço Filho (1963) é mais evidente do que nos outros autores referidos.

dos administradores escolares bem sucedidos” para a realização de levantamentos (*surveys*) e pesquisas empíricas.

Esses primeiros processos de produção contribuíram para os estudos iniciais sobre a organização e administração do ensino no Brasil, até meados de 1930, quando se pode atribuir a Anísio Teixeira o início de um pensamento original na área, sem que deixasse de incorporar elementos decisivos da cultura norte-americana, em especial do pragmatismo filosófico de William James e John Dewey, seus mestres na Universidade de Columbia. Num segundo momento, mantidas as mesmas condições de produção, entram em cena as contribuições da Escola Clássica, em particular os princípios da Administração Científica de Taylor (1911) e da Administração Geral e Industrial de Fayol (1916). Na sequência, os seguidores de cada uma das tendências elaboraram trabalhos que ressaltam suas potencialidades investigativas no campo da Administração de Empresas e da Administração Geral. A partir das renovadas condições de produção científica que essas obras de referência trouxeram para a Ciência da Administração, inicia-se, no campo da Educação, um processo de produção acadêmica que poderia ser denominado de “cientificização” da Administração Escolar.

No Brasil, um dos primeiros reflexos dessas teorias foi a publicação do livro *Fayolismo na administração das escolas públicas*, de Querino Ribeiro (1938). A partir dos anos de 1940, conceitos de outras áreas científicas e desdobramentos das disciplinas e dos estudos aplicados à Educação, como Filosofia da Educação, História da Educação e Sociologia da Educação, foram incorporados ao estudo da Administração Escolar.

A teoria de Ribeiro (1952) beneficiou-se das novas condições de produção, utilizando contribuições norte-americanas, para delimitar o campo de estudos da Administração Escolar no Brasil. O processo de produção se concentrou na elaboração de derivações conceituais e analíticas da Teoria Geral da Administração, a partir das referências norte-americanas, em particular de Sears (1950) e Moehlman (1951).

Das obras dos autores analisados, é possível inferir que duas teorias administrativas congregaram elementos de transição nos estudos de Administração Escolar: são as teorias de Moehlman (1951) e Lourenço Filho (1963). A partir daí, o estudo dos procedimentos administrativos e pedagógicos da organização escolar reconhece aspectos que não se coadunam com as determinações formais do modelo racional-burocrático. No entanto, é importante destacar que, mesmo quando se queira superar essa lógica, os procedimentos administrativos e pedagógicos não são (re)formulados de maneira a diminuir a influência desses elementos, uma vez que as principais dimensões do modelo não se esgotam no processo de formulação de nova proposta. É nesse sentido que, muitas vezes, a imagem do modelo racional-burocrático tende a prevalecer nas análises sobre a Administração Escolar. A própria natureza da administração, em oposição à natureza do processo administrado, é permeada pela lógica da burocracia racionalista.

Esse fato sugere implicações concretas para estudiosos da administração do ensino e para administradores e gestores escolares. Muitas vezes, aspectos não formais são ignorados nas organizações escolares e procedimentos administrativos parecem ocorrer apesar dos padrões estabelecidos. Tanto os procedimentos quanto os padrões, nessa lógica, não condizem com um terceiro elemento: o discurso. Portanto, apesar dos discursos sobre gestão participativa e outras propostas democráticas, os elementos da formalidade estrutural do modelo racional-burocrático ainda estão presentes hoje na Administração Escolar. Além disso, um dos principais elementos da lógica racional-burocrática – a limitação da liberdade individual na organização – visa estabelecer controles e padrões de comportamento para assegurar uma condução eficiente do processo administrativo, embora seja protagonizado por diferentes pessoas, com diferentes aspirações e expectativas. Esse discurso, no entanto, implica considerar que o fator humano, de natureza subjetiva, presente em procedimentos não formais, pode levar à identificação de organizações informais no interior da organização formal. Esse elemento humano torna-se, então, ponto-chave para a compreensão da importância da subjetividade humana, em termos de aspirações e expectativas que não se coadunam com as imposições da estrutura burocrática formal.

Esta análise pretende sugerir um quadro evolutivo mais amplo da Administração Escolar no Brasil, visando superar sua lógica racional-burocrática, para pautar-se em novos conceitos, definidos à luz da complexidade histórica de seus processos de constituição. Com base no contexto identificado nesse panorama histórico, impõe-se a (re)construção de uma renovada perspectiva sociológica, que alguns pesquisadores denominam de Sociologia da Ciência, capaz de investigar os fundamentos epistemológicos das construções teóricas.

A aplicação da perspectiva sociológica na concepção e no estudo da Administração Escolar introduz novos elementos, historicamente situados, como, por exemplo, os elementos biográficos dos autores e os aspectos organizacionais e administrativos do fenômeno estudado em seu contexto específico. A presença de fatores sociológicos sugere que a ciência não é neutra, mas está permeada por fatores associados à vida dos pesquisadores e dos pesquisados no seu contexto social e cultural.

É assim que as teorias de Administração Escolar produzidas por J. Querino Ribeiro e M. B. Lourenço Filho refletem características históricas, de natureza sociológica e antropológica, e guardam relação com as possibilidades organizacionais da escola de seu tempo. Suas análises introduzem fatores que permitem inferir um processo de construção científica para além do registrado em seus livros. Na realidade, seus ensaios influenciaram gerações de estudiosos de Administração Escolar no Brasil. É precisamente a partir de seu esforço intelectual, que contribuiu para o surgimento de novas condições e novos processos de produção no campo da Administração Escolar no Brasil, que os estudiosos de hoje escrevem novos ensaios

e os atuais gestores escolares desempenham suas funções com uma renovada visão do mundo e da educação.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, Myrtes. *O papel do diretor na administração escolar*. São Paulo: Difel/Educ, 1976.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- CUBBERLEY, E. P. Public school administration. In: KANDEL, I. L. (Ed.). *Twenty-five years of American education* (coleção de ensaios escritos por um grupo de estudantes de Cubberley, em homenagem a Paul Monroe). New York: The Macmillan Company, 1931. p. 177-195.
- DEWEY, John. *Democracy and education*. New York: The Free Press, 1916.
- ELLSTRÖM, P. E. Four faces of educational organizations. *Higher Education*, n. 12, 1983, p. 231-241.
- _____. *Rationality, anarchy, and planning of change in educational organizations: a study of problem solving and planning of change in small working groups*. Linköping: Linköping University, 1984 (Tese de Doutoramento).
- FAYOL, H. *Administração industrial e geral*. Tradução portuguesa de Irene de Bojano e Mário de Sousa. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1958. Originalmente publicado sob o título *Administration industrielle et générale*. Paris: Dunod, 1916.
- FÉLIX, Maria de Fátima Costa. *Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial?* 4.ed. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1989.
- GULICK, L. H.; URWICK, L. *Papers on the science of administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.
- LIMA, L. C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. *A escola como organização e a participação na organização escolar*. 2.ed. Braga: Instituto de Educação e Psicologia, 1998.
- _____. *Construindo modelos de gestão escolar*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1996. (Cadernos de Organização e Gestão Escolar, 4).
- _____. *A escola como organização e a participação na organização escolar: um estudo da escola secundária em Portugal (1974-1988)*. Braga: Universidade do Minho, 1992.
- LOURENÇO FILHO, M. B. *Organização e administração escolar: curso básico*. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1963.
- MARCH, J. G.; COHEN, M. D.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, mar. 1972, p. 1-25.
- MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Teoria das organizações*. Tradução de Hugo Wahrlich. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.
- MAYO, E. *The human problems of an industrial civilization*. New York: Macmillan Book Company, 1933.
- MOEHLMAN, A. B. *School administration: its development, principles and functions in the United States*. 2.ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 1951.

- PARO, Vitor H. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1995.
- RIBEIRO, D. S. *Modelos teóricos explicativos, teoria organizacional, sociologia das organizações educativas, teoria de administração educacional*. Braga, Portugal: Universidade do Minho, 2005 (Relatório de Estágio no Exterior – PDEE/CAPES).
- RIBEIRO, J. Q. *Ensaio de uma teoria da administração escolar*. São Paulo: FFCL-USP, Boletim 158, 1952.
- _____. *Fayolismo na administração das escolas públicas*. São Paulo: Linotecnica, 1938.
- SANDER, B. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Editora Autores Associados, 1995.
- _____. *Consenso e conflito: perspectivas analíticas na pedagogia e na administração da educação*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1984.
- _____. *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Fortaleza: Edições Universidade Federal do Ceará/ANPAE, 1982.
- SEARS, J. B. *The nature of the administrative process*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1950.
- SILVA Jr., Celestino Alves da. *A escola pública como local de trabalho*. São Paulo: Cortez, 1990.
- SIMON, H. *Administrative behaviour*. New York: McMillan Book Company, 1945.
- TAYLOR, F. W. *Principles of scientific management*. New York: Harper and Row Publishers, 1911.
- TEIXEIRA, A. S. Natureza e função da administração escolar. *Administração Escolar*. Salvador: Associação Nacional de Professores de Administração Escolar, 1968. p. 9-17.
- _____. Que é administração escolar? *I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar*. Cadeira de Administração Escolar e Educação Comparada. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 1962. p. 44-49.
- THOMPSON, J. D. *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1967.
- URWICK, L. *The elements of administration*. 2.ed. London: Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1947.

☐ DJEISSOM SILVA RIBEIRO é Professor-Assistente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Campus de Amargosa, Centro de Formação de Professores. Doutor em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus de Marília, Faculdade de Filosofia e Ciências, Programa de Pós-Graduação em Educação. E-mail: djeissom@ig.com.br

☐ LOURDES MARCELINO MACHADO é Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Campus de Marília. Livre-docente em Administração Escolar pela mesma Universidade. E-mail: lmmachado@flash.tv.br

*Recebido em outubro de 2006
Aprovado em novembro de 2006*